INTRODUCCIÓN AL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN COACTIVA

Fundamentos de la coacción administrativa

[INTRODUCTION TO THE COERCISE EXECUTION PROCEDURE - Basics of administrative coerción]

José María Pacori Cari

Maestro en Ciencias Políticas y Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Columnista en el Suplemento "La Gaceta Jurídica" del Diario La Razón en Bolivia. Fue Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad La Salle del Perú; Catedrático de Derecho del Trabajo, Derecho de la Seguridad Social y Derecho Comercial en la Universidad José Carlos Mariátegui del Perú. Miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Arequipa en el Perú. Docente de LP el portal jurídico del Perú

***Resumen**. Se ofrece al lector un análisis jurídico - administrativo de los fundamentos del procedimiento de ejecución coactiva, estableciendo los principios y presupuestos que deben existir para su inicio a través de la resolución de inicio de ejecución coactiva, las medidas cautelares, la tasación y remate.*

***Abstract**. The reader is offered a legal - administrative analysis of the foundations of the coercive execution procedure, establishing the principles and budgets that must exist for its initiation through the coercive execution initiation resolution, precautionary measures, appraisal and auction.*

Palabras Clave: Ejecución coactiva – Autotutela administrativa – Medidas cautelares

Keywords: Coercive execution – Administrative self-protection – Precautionary measures

Recibido 20/07/2022
Aprobado 31/07/2022

Is qui exsequitur mandatum non debet excedere fines mandati. El procedimiento administrativo es el conjunto de actos y diligencias tendientes a la emisión de un acto administrativo, este procedimiento puede iniciarse de oficio o a instancia de parte, en ambos casos, el fin del

Editorial Legal Affairs – Lima, Perú

procedimiento se produce, entre otros supuestos, con la emisión de una resolución administrativa que es el acto administrativo que estima o desestima la pretensión administrativa que se tramita, esta resolución es de cumplimiento obligatorio, en el caso que la resolución no sea cumplida voluntariamente por los administrados, la Administración Pública realizará su cumplimiento a través del procedimiento de ejecución coactiva que se sustenta en la autotutela administrativa.

1. AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA

Por el principio de **autotutela administrativa** los actos administrativos de las entidades públicas se ejecutan de forma directa e inmediata no necesitando una resolución judicial, *ergo*, las entidades públicas tienen la facultad de hacer cumplir coactivamente sus actos administrativos sin la necesidad de recurrir a los órganos judiciales, la autotutela administrativa tiene su fundamento en el inciso 1 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú que indica

"Corresponde al Presidente de la República: 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales".

En efecto, el Presidente de la República como representante del Poder Ejecutivo está a cargo de la función administrativa que implica la función ejecutiva de la Administración Pública, esta función se sustentará en la **ejecutoriedad de los actos administrativos** prevista en el artículo 203 del TUO de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que establece

"Los actos administrativos tendrán carácter ejecutario, salvo disposición legal expresa en contrario, mandato judicial o que estén sujetos a condición o plazo conforme a ley".

La **ejecutividad del acto administrativo** está referida al atributo de eficacia, obligatoriedad, exigibilidad, así como al deber de cumplimiento que todo acto regularmente emitido conlleva a partir de su notificación; está vinculada a la validez del acto administrativo[1]. La **ejecutoriedad del acto administrativo**, en cambio, es una facultad inherente al ejercicio de la función de la Administración Pública y tiene relación directa con la eficacia de dicho acto; en tal sentido, habilita a la Administración a hacer cumplir por sí misma un acto administrativo dictado por ella, sin la intervención del órgano judicial, respetando los límites impuestos por mandato legal, así como a utilizar medios de coerción para hacer cumplir un acto administrativo y a contar con el apoyo de la fuerza pública para la ejecución de sus actos cuando el administrado no cumpla con su obligación y oponga resistencia de hecho[2].

2. PRINCIPIOS DE LA EJECUCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La ejecución de los actos administrativos se encuentra limitada por principios provenientes de la Constitución que son impuestos a las entidades públicas por la ley, estos principios son

2.1. Principio de legalidad ejecutiva. La ejecución coactiva administrativa se fundamenta en la ley, además, por las formas y en los términos previstos en la ley, conforme lo establece el artículo IV, numeral 1.1 del TUO de la Ley 27444 que indica

[1] Cfr. Fundamento 44 STC Expediente 0015-2005-PI/TC, Perú
[2] Cfr. Fundamento 44 STC Expediente 0015-2005-PI/TC, Perú

"Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas".

2.2. Principio de acto administrativo previo. Por este principio la entidad pública no puede realizar actuaciones materiales y ejecutivas sin tener como fundamento previo un acto administrativo anterior que las legitime, caso contrario estaríamos ante actuaciones materiales no sustentadas en acto administrativo, conocidas como **vías de hecho**, las cuales son actuaciones administrativas impugnables conforme al artículo 4, inciso 3 del TUO de la Ley 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, que indica

"Son impugnables en este proceso las siguientes actuaciones administrativas": "3. La actuación material que no se sustenta en acto administrativo".

2.3. Principio de proporcionalidad. Las decisiones de las autoridades administrativas deben mantener una debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que se deben tutelar, la actuación de las autoridades administrativas se realizará conforme al artículo IV, numeral 1.4 del TUO de la Ley 27444 que establece

"Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido".

2.4. Principio de subsidiariedad. Las autoridades administrativas deben imponer sus actos administrativos por la fuerza solo cuando se agote la posibilidad de que sean cumplidos voluntariamente por los administrados obligados, de allí que el inicio del procedimiento coactivo implica un requerimiento previo de cumplimiento espontáneo por parte del administrado, como se puede verificar de lo indicado en el artículo 15, literal d) del TUO de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva

"La resolución de ejecución coactiva deberá contener, bajo sanción de nulidad, los siguientes requisitos": "d) La identificación de la resolución o acto administrativo generador de la Obligación, debidamente notificado, así como la indicación expresa del cumplimiento de la obligación en el plazo de siete (7) días".

Asimismo, este cumplimiento espontáneo por parte del administrado – obligado también lo encontramos previsto en el artículo 205, inciso 4 del TUO de la Ley 27444 que indica

"Para proceder a la ejecución forzosa de actos administrativos a través de sus propios órganos competentes, o de la Policía Nacional del Perú, la autoridad cumple las siguientes exigencias": "4. Que se haya requerido al administrado el cumplimiento espontáneo de la prestación, bajo apercibimiento de iniciar el medio coercitivo específicamente aplicable".

2.5. Principio de humanidad de la ejecución. Durante el proceso de ejecución coactiva, la entidad pública no está habilitada a violar los derechos fundamentales de los particulares afectados en el caso concreto, es decir, la dignidad humana debe ser preservada en el procedimiento de ejecución coactiva, conforme lo establece el artículo 1 de la Constitución Política del Perú

"La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado".

3. PRESUPUESTOS DE LA EJECUCIÓN ADMINISTRATIVA
Antes de iniciar el procedimiento de ejecución coactiva se debe de verificar la existencia de los siguientes presupuestos

3.1. Existencia de un acto administrativo ejecutable. La existencia de un acto ejecutivo es vital para que se desarrolle el procedimiento coactivo, este acto funciona como una condición de la legalidad del inicio y desarrollo de la ejecución coactiva, si no se identifica un acto que cumpla con la naturaleza descrita, la ejecución será ilegal, *ergo*, es importante la existencia de un acto firme conforme lo establece el artículo 222 del TUO de la Ley 27444

"Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto".

Asimismo, este acto administrativo gozará del principio de **presunción de validez** previsto en el artículo 9 del TUO de la Ley 27444 que indica

"Todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda".

3.2. Tipicidad legal de las formas y de los términos de la ejecución. La entidad pública no necesita de una ley expresa que habilite la autotutela previa a la ejecución de sus actos administrativos, esto solo se podrá hacer en las formas y en los términos previstos y permitidos por la ley, este presupuesto debe tener en cuenta lo previsto en el artículo IV, numeral 1.15 del TUO de la Ley 27444

"La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables".

3.3. Notificación del destinatario. El acto administrativo debe ser notificado con prontitud y claridad a su destinatario antes de iniciar el procedimiento de ejecución coactiva, es decir, debe existir una notificación expresa y válida; los actos materiales y de ejecución administrativa si no se han notificado hacen ilegal el procedimiento de ejecución coactiva. La importancia de la notificación la encontramos en dos (2) momentos:

a. La notificación válida del acto administrativo que servirá de título de ejecución, conforme se verifica del artículo 9 del TUO de la Ley 26979 que indica

"Se considera Obligación exigible coactivamente a la establecida mediante acto administrativo emitido conforme a ley, debidamente notificado y que no haya sido objeto de recurso impugnatorio alguno en la vía administrativa, dentro de los plazos de ley o en el que hubiere recaído resolución firme confirmando la Obligación".

b. La notificación válida del acto de inicio de ejecución, conforme al artículo 206 del TUO de la Ley 27444

"La decisión que autorice la ejecución administrativa será notificada a su destinatario antes de iniciarse la misma"

4. ¿QUÉ ES EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN COACTIVA?

La **ejecución coactiva** es uno de los medios que usa la entidad pública para realizar la ejecución forzosa de sus decisiones administrativas respetando el principio de proporcionalidad; la ejecución coactiva como medio implica actos y diligencias que nos lleva al uso de la expresión procedimiento administrativo de ejecución coactiva.

El **procedimiento de ejecución coactiva** es la facultad que tienen las entidades públicas para hacer cumplir sus actos administrativos, es decir, las obligaciones exigibles deben provenir de materias propias de las funciones que cada entidad ostenta[3]; este procedimiento nace de la manifestación de la autotutela de la Administración Pública, siendo utilizado por las entidades públicas para hacer efectivos los actos administrativos que estas emiten frente a los administrados[4].

5. TIPOS DE PROCEDIMIENTOS DE EJECUCIÓN COACTIVA

El artículo 208 del TUO de la Ley 27444 indica

"Si la entidad hubiera de procurarse la ejecución de una obligación de dar, hacer o no hacer, se seguirá el procedimiento previsto en las leyes de la materia".

Estando a lo anterior, encontramos, *in essentia*, la siguiente normatividad

a. Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva, actualmente ordenada a través del Decreto Supremo 018-2008-JUS que es el Texto Único Ordenado de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de ejecución Coactiva, que es el marco legal de los actos de ejecución coactiva que corresponde a todas las entidades de la Administración Pública, esta normatividad regula los siguientes procedimientos

i) Procedimiento de ejecución coactiva de obligaciones no tributarias, *verbi gratia*, cobro de multas administrativas distintas a las tributarias.

ii) Procedimiento de cobranza coactiva para obligaciones tributarias de los gobiernos locales, *verbi gratia*, cobro del impuesto predial.

b. Código Tributario, actualmente ordenado a través del Decreto Supremo 133-2013-EF que es el Texto Único Ordenado del Código Tributario, este código regula en su Título II el procedimiento de cobranza coactiva a cargo de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), este es un procedimiento tributario, al lado del procedimiento de fiscalización, contencioso – tributario y no contencioso.

Conforme a esto, verificaremos las instituciones más importantes del procedimiento de ejecución coactiva regulado por el TUO de la Ley 26979 por estar referido al Derecho Administrativo, dejando de lado el procedimiento de cobranza coactiva previsto en el Código Tributario por estar referido al Derecho Tributario.

[3] Cfr. Fundamento 4 STC Expediente 774-99-AA/TC, Perú
[4] Cfr. Fundamento 41 STC Expediente 0015-2005-PI/TC, Perú

6. SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN COACTIVA

En el procedimiento de ejecución coactiva encontraremos sujetos que intervienen activamente en su desarrollo

6.1. Ejecutor coactivo. Es el funcionario responsable del procedimiento de ejecución coactiva. El Ejecutor Coactivo es el titular del Procedimiento y ejerce, a nombre de la Entidad, las acciones de coerción para el cumplimiento de la Obligación[5].

6.2. Auxiliar coactivo. El Auxiliar tiene como función colaborar con el Ejecutor.

Tanto el Ejecutor como el Auxiliar ingresarán como funcionarios de la Entidad a la cual representan y ejercerán su cargo a tiempo completo y dedicación exclusiva[6].

6.3. Entidad pública. Son las entidades de la administración pública nacional, regional y local, que están facultadas por ley a exigir coactivamente el pago de una acreencia o la ejecución de un obligación de hacer o no hacer[7].

6.4. Obligado. Es toda persona natural, persona jurídica, sucesión indivisa, sociedad conyugal, sociedad de hecho y similares, que sea sujeto de un procedimiento de ejecución coactiva o de una medida cautelar previa[8].

6.5. Tercero. En el procedimiento de ejecución coactiva encontramos al tercero como responsable de la ejecución de una medida cautelar, también encontramos al tercero que alegue la propiedad del bien embargado que puede interponer una tercería de propiedad.

6.6. Tribunal Fiscal. Su intervención la encontramos en el procedimiento de ejecución coactiva de obligaciones tributarias en los Gobiernos Locales (Municipalidades), *verbi gratia*, el obligado podrá interponer recurso de queja ante el Tribunal Fiscal contra las actuaciones o procedimientos del Ejecutor o Auxiliar que lo afecten directamente[9].

7. INICIO DEL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN COACTIVA

En el procedimiento de ejecución coactiva de obligaciones no tributarias, el procedimiento se inicia con la notificación al obligado de la Resolución de Ejecución Coactiva, la que contiene un mandato de cumplimiento de una obligación exigible; y dentro del plazo de siete (7) días hábiles de notificado, bajo apercibimiento de dictarse alguna medida cautelar o de iniciarse la ejecución forzada de las mismas en caso de que éstas ya se hubieran dictado[10].

En el procedimiento de cobranza coactiva para obligaciones tributarias de los Gobiernos Locales, el procedimiento es iniciado por el Ejecutor mediante la notificación al obligado de la Resolución de Ejecución Coactiva, la que contiene un mandato de cumplimiento de la

[5] Cfr. Artículo 3 Decreto Supremo 018-2008-JUS, Perú
[6] Cfr. Artículo 7 Decreto Supremo 018-2008-JUS, Perú
[7] Cfr. Artículo 2 Decreto Supremo 018-2008-JUS, Perú
[8] Cfr. Artículo 2 Decreto Supremo 018-2008-JUS, Perú
[9] Cfr. Artículo 38 Decreto Supremo 018-2008-JUS, Perú
[10] Cfr. Artículo 14 Decreto Supremo 018-2008-JUS, Perú

obligación exigible coactivamente, dentro del plazo de siete (7) días hábiles de notificado, bajo apercibimiento de dictarse alguna medida cautelar[11].

8. RESOLUCIÓN DE EJECUCIÓN COACTIVA

En ambos procedimientos de ejecución coactiva, la resolución de ejecución coactiva deberá contener, bajo sanción de nulidad, los siguientes requisitos[12]:

a) La indicación del lugar y fecha en que se expide, lo que permitirá establecer la existencia de inejecutabilidad del acto administrativo que sirve como título de ejecución.

b) El número de orden que le corresponde dentro del expediente o del cuaderno en que se expide, lo que permite garantizar el principio de unidad del expediente administrativo.

c) El nombre y domicilio del obligado, lo que permite individualizar al administrado obligado.

d) La identificación de la resolución o acto administrativo generador de la obligación, debidamente notificado, así como la indicación expresa del cumplimiento de la obligación en el plazo de siete (7) días; este acto administrativo constituirá el título de ejecución del procedimiento de ejecución coactiva.

e) El monto total de la deuda objeto de la cobranza, indicando detalladamente la cuantía de la multa administrativa, así como los intereses o, en su caso, la especificación de la obligación de hacer o no hacer objeto del procedimiento.

f) La base legal en que se sustenta, la que constituye los fundamentos de derecho de este acto administrativo.

g) La suscripción del Ejecutor y el Auxiliar respectivo. No se aceptará como válida la incorporación de la firma mecanizada, a excepción del caso de cobro de multas impuestas por concepto de infracciones de tránsito y/o normas vinculadas al transporte urbano.

9. MEDIDAS CAUTELARES

Las medidas cautelares en todo procedimiento administrativo se regulan por el artículo 157 del TUO de la Ley 27444 que indica

"Iniciado el procedimiento, la autoridad competente mediante decisión motivada y con elementos de juicio suficientes puede adoptar, provisoriamente bajo su responsabilidad, las medidas cautelares establecidas en esta Ley u otras disposiciones jurídicas aplicables, mediante decisión fundamentada, si hubiera posibilidad de que sin su adopción se arriesga la eficacia de la resolución a emitir".

En el procedimiento de ejecución coactiva, se pueden dictar medidas cautelares administrativas antes del inicio del procedimiento (medidas cautelares previas) y luego del vencimiento del plazo otorgado al administrado para que cumpla voluntariamente con su obligación (medidas cautelares para futura ejecución forzada); se pueden dictar todo tipo de

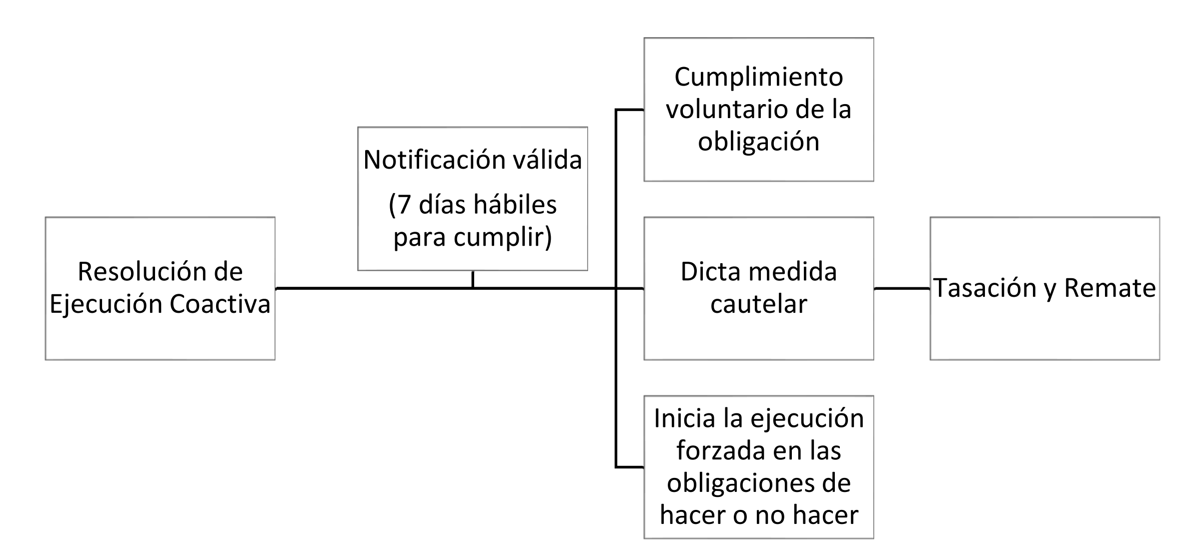
[11] Cfr. Artículo 29 Decreto Supremo 018-2008-JUS, Perú
[12] Cfr. Artículo 15 Decreto Supremo 018-2008-JUS, Perú

medidas cautelares, pero en especial el embargo, *verbi gratia*, embargo en forma de intervención en recaudación, en información o en administración de bienes; embargo en forma de depósito o secuestro conservativo; embargo en forma de inscripción; o, embargo en forma de retención.

10. TASACIÓN Y REMATE

La tasación y remate de los bienes embargados, se efectuará de acuerdo a las normas que para el caso establece el Código Procesal Civil; del producto del remate, el Ejecutor cobrará el monto de la deuda debidamente actualizada, además de las costas y gastos respectivos, entregando al obligado y/o al tercero, de ser el caso, el remanente resultante; el martillero designado para conducir el remate deberá emitir una póliza de adjudicación, la cual deberá contener los requisitos establecidos en las normas sobre comprobantes de pago, de modo que garanticen al adjudicatario sustentar gasto o costo para efecto tributario y/o utilizar el crédito fiscal o el crédito deducible[13].

Hasta aquí podemos establecer las siguientes **etapas del procedimiento de ejecución coactiva**



11. REVISIÓN JUDICIAL DEL PROCEDIMIENTO

A diferencia del proceso contencioso administrativo, en el proceso de revisión judicial de procedimiento coactivo solo se controla que el procedimiento se haya llevado a cabo respetando las garantías que prevé la ley, sin hacer un análisis de fondo de la controversia, esto es, no se examina la validez de los actos administrativos previos al inicio de la ejecución coactiva (acto generador de la obligación), pues la mayoría de los casos de revisión coactiva se resuelven verificando que las partes hayan sido válidamente notificadas, lo cual implica un cumplimiento de formalidades[14]. Esto no sucede, en cambio, en un proceso contencioso – administrativo, puesto que aquí si es posible realizar un análisis de fondo, teniendo incluso el órgano jurisdiccional la facultad de cambiar una decisión administrativa de acuerdo con los alcances que la ley prevé, otorgándole así al administrado una tutela jurisdiccional integral,

[13] Cfr. Artículo 21 Decreto Supremo 018-2008-JUS, Perú

[14] Cfr. Resolución Administrativa de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República 11-2019-SP-CS-PJ, Perú

bajo el modelo de jurisdicción plena[15]. En síntesis, la diferencia entre el proceso contencioso – administrativo y el proceso de revisión de procedimiento coactivo radica en que en el primero se dilucida la validez de los diferentes actos administrativos, mientras que en el segundo las principales causas están vinculadas a las deficiencias procedimentales que pueden ser resueltas fundamentalmente mediante un proceso de verificación del trámite respectivo, sin analizar el fondo de la controversia[16].

CONCLUSIONES

El procedimiento de ejecución coactiva se sustenta en el principio de autotutela de la Administración Pública, por el cual las entidades públicas no requieren la intervención judicial para ejecutar sus actos administrativos, siempre y cuando se respeten los derechos fundamentales de los obligados en un debido procedimiento coactivo que implica la emisión de una resolución de ejecución coactiva que es notificada válidamente para invitar al obligado al cumplimiento espontáneo de su obligación caso contrario se hará uso de las medidas cautelares o la ejecución forzada[*].

REFERENCIAS

- Constitución Política del Perú (31 de diciembre de 1993). Perú.
- Decreto Supremo 004-2019-JUS (25 de enero de 2019). Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Perú.
- Decreto Supremo 018-2008-JUS (06 de diciembre de 2008). Texto Único Ordenado de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de ejecución Coactiva. Perú.
- Decreto Supremo 133-2013-EF (22 de junio de 2013). Texto Único Ordenado del Código Tributario. Perú.
- Resolución Administrativa de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República 11-2019-SP-CS-PJ (14 de marzo de 2019). Aprobar la presentación del Proyecto de Ley que modifica el artículo 23 y el numeral 2 del artículo 33-b de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva. Perú: Corte Suprema de Justicia de la República.
- Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional del Perú (05 de enero de 2006). Expediente 0015-2005-PI/TC. Perú: Tribunal Constitucional.
- Sentencia del Tribunal Constitucional (24 de enero de 2001). Expediente 774-99-AA/TC, Lima Municipalidad Distrital de Jesús María. Perú: Tribunal Constitucional.
- Sentencia del Tribunal Constitucional (28 de setiembre de 2004). Expediente 26-2004-AI/TC Lima Municipalidad Provincial de Cañete. Perú: Tribunal Constitucional.

[15] Cfr. Resolución Administrativa de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República 11-2019-SP-CS-PJ, Perú

[16] Cfr. Resolución Administrativa de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República 11-2019-SP-CS-PJ, Perú

[*] El autor es jurista, maestro y abogado especialista en Derecho Administrativo, Derecho del Trabajo y Derecho de la Seguridad Social en el Perú, puede contactarlo en corporacionhiramservicioslegales@hotmail.com o móvil y WhatsApp (+51) 959666272.

Citar artículo

Pacori Cari, José María (2022). Introducción al procedimiento de ejecución coactiva. Fundamentos de la coacción administrativa. Revista Iuris Dictio Perú, Volumen IV, Agosto 2022, pp. 21-29. Lima, Perú: Editorial Legal Affairs.